De Werkmaatschappij
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Review 1
Invoering trekkingsrechten PGB



Van beleidstraject naar uitvoeringsprogramma

Gateway™ Review 1 – Doel en rechtvaardiging

Versie nummer: 1.0

Datum van oplevering aan SRO: 27 maart 2014

Overheidsorganisatie: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

SRO: DG Langdurige Zorg, Kees van der Burg

Gateway™ Review data: 17 t/m 21 maart 2014

Achtergrond

Doelen van het programma:

Een belangrijk onderdeel in het terugdringen van de zorgfraude is de aanpak van fraude met het persoonsgebonden budget (PGB). Sinds het najaar van 2012 wordt in de bestrijding van PGB-fraude aan de voorkant geïnvesteerd, in het bijzonder in het opwerpen van belemmeringen tegen fraude in de stappen die leiden tot het toekennen van een PGB op basis van de PGB-regeling. Om de mogelijkheid tot PGB-fraude te beperken is onder andere besloten het PGB waarbij cliënten/budgethouders contant geld ontvangen om te vormen naar een PGB als trekkingsrecht.
In een PGB-systeem met trekkingsrechten krijgt de cliënt/budgethouder niet langer het geld contant op de rekening, maar wordt het budget door de zorgkantoren en gemeenten ondergebracht bij de SVB. Onderdeel van het systeem van trekkingsrechten is dat partijen/personen die zorg leveren bekend moeten zijn, hetgeen betekent dat frauduleuze partijen zichtbaar worden en geweigerd kunnen worden. Daarnaast biedt het systeem de mogelijkheid om niet-reguliere betalingen nader te onderzoeken, waardoor (de poging tot) fraude eerder aan het licht kan komen en wordt het mogelijk te bezien of (gewenste) betalingen wel aansluiten op (geleverde) prestaties.
Alle cliënten/budgethouders met een PGB moeten deelnemen aan het systeem van trekkingsrechten. In de regelgeving rondom het PGB wordt opgenomen dat de SVB als uitvoerder van de trekkingrechten verantwoordelijk is voor het voorbereiden en doen van betalingen. Zorgkantoren (PGB-houders in de WLZ) en gemeenten bij inwerkingtreding van de WMO en Jeugdwet zijn verantwoordelijk voor de rechtmatigheidstoets.

Als voorwaarden voor de uitvoering van het systeem van trekkingrechten worden gesteld:
- Een laagdrempelig en gebruikersvriendelijk systeem en betrokkenheid van budgethouders bij de ontwikkeling;
- Minder administratieve lasten voor de cliënt;
- Eén loket/aanspreekpunt voor de cliënt;
- Een gestandaardiseerde uitvoering;
- Duidelijke leveringsvoorwaarden;
- Gestandaardiseerde datasets voor alle partijen;
- Een hoog beveiligingsniveau;
- Managementinformatie voor zorgkantoren en andere bij fraude betrokken organisaties en beleidsinformatie voor de overheid;
- Een alternatief voor mensen die niet met een computer kunnen werken;
- Bruikbaar voor zowel zorgkantoren als gemeenten;
- Koppelbaarheid met systemen met vergelijkbare doelstellingen;
- Een goede prijs/kwaliteitsverhouding.

De stand van zaken:

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft op verzoek van het ministerie van VWS een roadmap uitgewerkt voor de invoering van het trekkingsrecht PGB. In november 2013 is een pilot gestart met het systeem van trekkingsrechten rondom PGB. Hierover zijn afspraken gemaakt met de zorgkantoren van Zorg en Zekerheid, DSW en Salland. Ook de gemeente Haarlemmermeer is hierbij aangesloten en er hebben zich een kleine 400 cliënten/budgethouders aangemeld voor deze pilot. Belangenvereniging Per Saldo vormt met budgethouders een panel om de gebruiksvriendelijkheid van de trekkingsrechten te borgen. Ook loopt er een andere pilot voor gemeenten, hierin participeren zo'n 20 gemeenten.
Op dit moment wordt het systeem van trekkingsrechten verder ontwikkeld, waarbij onder andere wordt aangesloten op de werkprocessen van zorgkantoren en gemeenten. Voorzien is dat gedurende 2014 de cliënten instromen in het systeem van trekkingrechten.

Vraagstelling
De SRO, DG Langdurige Zorg, vraagt een Gateway Review type 1 (Doel en rechtvaardiging) aan op het traject rondom de invoering van het systeem van trekkingsrechten voor PGB. Doel is om vast te stellen of het huidige traject voldoende basis biedt om een succesvolle invoering en werking van het trekkingsrechtsysteem voor het PGB mogelijk te maken en of bijsturing (op bepaalde projectonderdelen) wenselijk is dan wel noodzakelijk wordt geacht.

De volgende aandachtspunten zijn hierbij relevant en worden tijdens de Gateway Review in samenhang bekeken:

Governance en sturing
- Is de governance zodanig ingericht dat de ambities voor het komend jaar en volgens afgesproken acceptatiecriteria kunnen worden bereikt?
- Is helder hoe binnen het project de verantwoordingslijnen lopen en hoe
- verantwoord wordt?
- Zijn de verschillende stakeholders en belanghebbenden in voldoende mate betrokken bij het project en is hun steun en eventuele participatie verzekerd bij de ontwikkeling, realisatie en implementatie van het trekkingsrecht PGB?

Doel en scope
- Is voldoende helder wat uiteindelijk moet worden/wordt opgeleverd en in hoeverre is dit afgestemd met de belangrijkste stakeholders?
- Zijn de afhankelijkheden met andere trajecten binnen VWS alsook haar omgeving (bijvoorbeeld decentralisatie-trajecten) voldoende in beeld?

Aanpak en fasering
- Leidt de gekozen aanpak tot de noodzakelijke keuzes (zowel inhoudelijk als technisch) en is de realisatiestrategie voldoende helder en gedeeld?
- Worden de activiteiten in een logische volgorde en op een logische wijze uitgevoerd om tot het gewenste eindresultaat te komen?
- Is er sprake van een haalbare planning met tussentijdse mijlpalen of leveringsmomenten?
- Zijn de juiste mensen, (financiële) middelen en kennis beschikbaar voor de realisatie van de gestelde doelen?
- Is er sprake van een goede voortgangsbewaking en op welke wijze is het risicobeheer ingericht?
- Hoe is de communicatiestrategie vormgegeven en sluit dit aan bij (deze fase van) het invoeringstraject?

Doeleinden van de Gateway™ Review

Deze review richt zich op de governance, scope en aanpak van het project. Het doel is de opdrachtgever of de desbetreffende stuurgroep extra zekerheid te geven of de voorgestelde aanpak haalbaar en uitvoerbaar is.

Uitvoering van de Gateway™ Review

Deze Gateway Review 1 op het traject rondom de invoering van het systeem van trekkingsrechten voor PGB is uitgevoerd van 17 t/m 21 maart 2014 te Den Haag.

De leden van het reviewteam zijn in het rapport vermeld op de frontpagina.

Appendix A geeft een korte toelichting op de doeleinden van een Gateway review 1.

Appendix B bevat de lijst van geïnterviewden.

Appendix C bevat de lijst van documenten die voor de review zijn bestudeerd.

Het reviewteam spreekt haar dank uit voor de wijze waarop zij is ondersteund en haar werkzaamheden heeft kunnen verrichten. De getoonde openheid in de gevoerde gesprekken heeft veel bijgedragen aan overzicht, inzicht en begrip bij het reviewteam van het systeem van PBG en de invoering van trekkingsrechten PGB en heeft positief bijgedragen aan het reviewresultaat.

Gateway Delivery Confidence Assessment (conclusies)

Delivery Confidence uitspraak	**R.O.G.-status**: oranje-rood
Het Review Team is, op basis van de bevindingen in de review, van oordeel dat zonder ingrijpende wijzigingen de invoering van de trekkingsrechten PGB op 1 juli 2014 respectievelijk 1 januari 2015 niet of nauwelijks haalbaar is. Naar de mening van het reviewteam moet VWS de regie en sturing nadrukkelijker naar zich toe halen. Het aantrekken van een programmamanager door VWS is daarbij een goede eerste stap maar deze programmamanager gaat het alleen niet oplossen. Langs twee invalshoeken zijn ingrijpende wijzigingen nodig. De eerste betreft de mindset bij alle betrokken stakeholders om urgentie en volwaardig commitment te geven aan het programma. Daarnaast moet op zeer korte termijn in de volle breedte volwaardig programmanagement worden ingevoerd. Uitingen daarvan zijn een geïntegreerd programmaplan, strakke sturing, slagvaardige besluitvorming met heldere keuzen en prioriteiten.	

De R.O.G-status van de Delivery Confidence uitspraak dient de volgende definities te gebruiken.

R.O.G	Criteria
	Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Samenvatting van Aanbevelingen

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities.

Ref. Nr.	Aanbeveling	Kritiek/ Essentieel/ Aanbevolen
1.	VWS moet een meer regisserende en sturende rol innemen met een adequate programmatische aanpak.	**Kritiek (Doe onmiddellijk)**
2.	Expliciteer wie verantwoordelijk is voor welk resultaat en wanneer dit moet worden opgeleverd.	**Kritiek (Doe onmiddellijk)**
3.	Richt je bij de inrichting van de processen en de realisatie van de ICT-componenten (zowel bij SVB, zorgkantoren als gemeenten) op het hoogstnoodzakelijke in het licht van 1 juli 2014 en 1 januari 2015 en bouw het later verder uit.	**Kritiek (Doe onmiddellijk)**
4.	Organiseer een efficiënte en effectieve besluitvorming. Bereid besluiten beter voor, laat discussies niet te lang hangen en escaleer tijdig,	**Essentieel (Doe binnenkort)**
5.	Organiseer draagvlak naast besluitvorming.	**Essentieel (Doe binnenkort)**
6.	Spreek elkaar aan op gedrag, commitment, verantwoordelijkheden en het niet nakomen van afspraken.	**Essentieel (Doe binnenkort)**
7.	Maak een migratie- en communicatieplan.	**Essentieel (Doe binnenkort)**

Kritiek (Doe onmiddellijk) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.

Essentieel (Doe binnenkort) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen.

Aanbevolen – Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Bevindingen en aanbevelingen

Bevindingen algemeen

Er is geen discussie over het belang van het invoeren van trekkingsrechten als instrument voor de fraude-aanpak. Dit wordt algemeen onderschreven.

Het reviewteam heeft geconstateerd dat op allerlei plaatsen met grote toewijding en inzet wordt gewerkt aan het realiseren van de invoering van trekkingsrechten PGB.

Op strategisch niveau (bestuurlijk) lijken de relevante thema's te zijn afgekaart. Op tactisch niveau (stuurgroep) ontstaan bij de invulling van de beleidsuitgangspunten vragen en issues die niet gemakkelijk opgelost (kunnen) worden, mede omdat daar voldoende commitment ontbreekt.

De tijd begint te dringen. Dit wordt in de diverse interviews ook onderkend/onderschreven. Bij ZN zitten de grootste twijfels over de haalbaarheid.

Alle stakeholders vragen meer regie van VWS.
VWS heeft inmiddels een programmamanager aangetrokken; ook de andere stakeholders beginnen hun taken projectmatig aan te pakken. Bij de stakeholders bestaan bijna onmogelijke verwachtingen ten aanzien van de door VWS aangetrokken programmamanager in het oplossen van alle knelpunten die er nog zijn.

Governance en sturing

Bevindingen

Het reviewteam heeft geconstateerd dat er bij de stakeholders verschillend wordt gedacht over de rol en verantwoordelijkheid van VWS in deze fase van het programma. Daarbij vallen termen als ketenregisseur maar ook systeem- en stelselverantwoordelijke. Dit leidt tot verschillende verwachtingen ten aanzien van VWS als trekker van het programma.
Ook is veel tijd verloren gegaan met discussies over de rol van SVB als opdrachtnemer/opdrachtgever voor de realisatie van het systeem en de inrichting van de processen.

Besluitvorming die relevant is voor de voortgang van het programma blijft uit of duurt te lang. Discussies worden steeds weer opnieuw gestart en de kwaliteit van de stukken die in besluitvorming worden gebracht in de werkgroep en stuurgroep is onvoldoende. Daarbij komt dat de huidige besluitvormingslijnen (stuurgroep, werkgroep, spinoffs) heel lang zijn en niet worden afgerond. Alle gremia zijn groot van omvang en lijken meer ingericht te zijn op draagvlak dan op besluitvorming.

Ook VWS zelf lijkt niet voortvarend te reageren op vragen om heldere kaderstelling.

Binnen VWS kan weinig tijd worden vrijgemaakt voor aansturing en opdrachtgeverschap voor dit programma. Zo valt het ons op dat er in de afgelopen maanden weinig stuurgroepvergaderingen zijn geweest. Dit terwijl er een grote druk op het programma staat om concrete resultaten te bereiken. Belangrijke issues blijven hangen.

Aanbevelingen

Gezien de fase waarin het programma zich nu bevindt, verwachten alle stakeholders een meer regisserende en sturende rol van VWS. Stop voor dit moment de discussie over stelselverantwoordelijkheid en pak deze pas weer op als de verantwoordelijkheden moeten worden overgedragen naar de staande organisaties bij de beëindiging van het programma.

We hebben geconstateerd dat VWS inmiddels concrete stappen heeft gezet in het aantrekken van een programmamanager. Dit is een goede eerste stap, maar zeker niet toereikend.
De overgang van een beleidstraject naar een complex uitvoeringsprogramma vergt een strakke(re) aansturing, vormgegeven door een (gedelegeerd) opdrachtgever en programmamanager. Deze strakkere aansturing wordt des te belangrijker nu het programma door de CIO van VWS is aangemerkt als een groot ICT project waarover aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd.

Het bereiken van het overall resultaat van het programma vergt inzet van diverse stakeholders. Daarbij moet volstrekt helder zijn wie wanneer voor welk resultaat verantwoordelijk is. Expliciteer dit op korte termijn. Geef de programmamanager de opdracht op korte termijn een voorstel te doen.

Om ervoor te zorgen dat de besluitvorming in het programma efficiënter en effectiever gaat verlopen, is een heroriëntatie noodzakelijk van de huidige programmastructuur. Haal besluitvorming en draagvlak uit elkaar. Weeg af welke stakeholders in welk gremium moeten participeren vanuit de optiek van besluitvorming. Zorg voor een adequate voorbereiding van de stukken zodat effectieve en efficiënte besluitvorming plaatsvindt. Organiseer draagvlak op een andere manier en gebruik daarvoor zoveel mogelijk bestaande structuren. Houdt de gremia klein en overzichtelijk. Zorg voor daadkracht bij de voorzitters van de diverse gremia. Blijf niet te lang “hangen” in inhoudelijke discussies maar escaleer tijdig binnen het programma en desnoods naar de bestuurlijke tafel.

Bij een groot uitvoeringsprogramma is het voor het tijdig behalen van de resultaten nodig dat er strak wordt gestuurd. Spreek elkaar daarom aan op gedrag, commitment, verantwoordelijkheden en het niet nakomen van afspraken. Ga niet alleen uit van vertrouwen maar borg dit.

Doel en scope

Bevindingen

Trekkingsrechten PGB is benoemd als één van de maatregelen tegen PGB-fraude. Uit de interviews blijkt dat het doel en de scope van het huidige programma bij de stakeholders uiteen lopen. Ditzelfde geldt voor de planning en de op te leveren resultaten. Zo wordt de datum van 1 juli 2014 als start voor de invoering van nieuwe budgethouders vanuit AWBZ met regelmaat in twijfel getrokken.

De strategie voor de realisatie en implementatie van bijvoorbeeld de processen en het te realiseren ICT-systeem is niet voldoende vastgelegd. Voor zover er een strategie is wordt daar vervolgens niet aan vastgehouden.

Aanbevelingen

De scope van het project moet zich alleen richten op de inrichting van het trekkingsrecht PGB en niet op de fraude, nieuwe wetgeving, etc. Houdt het klein. Het ICT-systeem voor trekkingsrechten dient als één van de instrumenten voor de verdere aanpak van de fraude. Richt je daarbij nu op het hoogstnoodzakelijke en bouw het systeem later verder uit. Communiceer dit breed. Hierdoor wordt de basis gelegd voor een eenduidige aanpak, planning en ambitie.

Om de discussies en twijfels te stoppen moeten de resultaten van het programma eenduidig worden vastgesteld. Voor alle stakeholders moet duidelijk zijn en blijven wat er op welk moment is en welke deelresultaten zij zelf moeten opleveren. De programmamanager moet zo snel mogelijk duidelijk maken wat klaar is en moet zijn op 1 juli 2014, 1 januari 2015 en daarna. Haal daarmee de ruis weg over de haalbaarheid van 1 juli 2014.

Aanpak en fasering

Bevindingen

Uit de gesprekken met de diverse stakeholders is geconstateerd dat een integrale aanpak en planning ontbreekt. De organisatie is onvoldoende ingericht om te komen tot de gewenste tussenresultaten. Het is de stakeholders niet duidelijk wat ze wanneer moeten opleveren, hoe dat met elkaar samenhangt, aan welke eisen het moet voldoen en wat de consequenties zijn bij het te laat opleveren. Veel is gebaseerd op veronderstellingen en verwachtingen die niet hard gemaakt zijn. Dit wordt veroorzaakt doordat de status van eerder opgeleverde plannen en processen onduidelijk is. Er is geen sprake van een integrale voortgangsbewaking, risicobeheer en afwijkingsrapportages.
Opvallend is dat SVB wel periodiek afstemt met Per Saldo/budgethouders en VNG/gemeenten (via klankbordgroep VNG) maar niet met ZN/zorgkantoren.

Aanbevelingen

Gelet op de complexiteit is het noodzakelijk een adequate programmastructuur in te richten. Heroverweeg daarbij de bestaande overleggen in doel, opzet, leden en werking. Nu worden tijdens verschillende overleggen dezelfde inhoudelijke discussies gevoerd. Richt (deel)projecten in met mandaat, benoem deelnemers met mandaat en geef hen de verantwoordelijkheid voor het binnen planning realiseren van de afgesproken resultaten. Zorg voor een professionele projectondersteuning, aanpassing en vastlegging van projectdocumentatie (bijvoorbeeld door een projectmanagementoffice).

De continuïteit van de zorg aan de budgethouders moet geborgd zijn, ook na overgang naar PGB met trekkingsrechten. Om dit te bereiken moeten verschillende stakeholders hieraan hun bijdrage leveren. Al deze inspanningen moeten goed en zorgvuldig op elkaar zijn afgestemd. Om dit te bereiken is het gewenst een migratie- en communicatieplan op te stellen. Maak gebruik van bestaande overleggen (zoals klankbordgroep VNG met deelname van SVB) om af te stemmen. Richt een vergelijkbaar overleg in met ZN, zorgkantoren en SVB.

Gelet op de resterende tijd voor de invoering van trekkingsrechten PGB dient helder te zijn met welke stappen de (deel)resultaten worden bereikt. Laat de programmamanager een geïntegreerde mijlpalenplanning opstellen die inzicht geeft in de overkoepelende programmawerkzaamheden als ook de deelresultaten van de verschillende stakeholders. Borg de afhankelijkheden met andere trajecten zoals de transitietafels AWBZ/WMO maar houdt ze buiten de scope van het programma. Benoem in de mijlpalenplanning het kritieke pad en neem ‘Go/No go’-momenten op.

Als de programmastructuur is ingericht, stuur dan op basis van de geëigende projectinstrumenten zoals voortgangs-, risico- en afwijkingsrapportages. Geef de programmamanager het mandaat afwijkingen binnen een bepaalde tolerantie af te handelen.

Hoewel het nog niet voor iedereen duidelijk is hoe de processen en het ICT-systeem eruit komen te zien, zijn er ook al verzoeken tot functionele aanpassingen. Hiervoor is geen proces ingericht. Richt dit proces zo spoedig mogelijk in zodat dit kan worden gekanaliseerd en er keuzes kunnen worden gemaakt. Beperk de keuzes tot het hoogst noodzakelijke door duidelijk te prioriteren. Een (proces)architect zou dit kunnen ondersteunen.

De volgende Gateway™ Review is wenselijk ruim vóór 1 januari 2015. September 2014 lijkt een voor de hand liggend moment.

APPENDIX A

Doelen Gateway™ Review 1: Doel en rechtvaardiging

In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Is de zakelijke rechtvaardiging aantoonbaar via een Business Case of anderszins?
- Zijn de doelen bekend en worden ze gesteund door de stakeholders?
- Draagt het project bij aan de realisatie van het programma waar het onderdeel van uitmaakt?
- Zijn er voldoende verschillende opties voor de realisatie bekeken?
- Is de voorkeursrichting realistisch en realiseerbaar?
- Zijn de risico's bekend en is duidelijk hoe daarmee wordt omgegaan?
- Zijn de juiste vaardigheden en capaciteiten beschikbaar om deze fase tot een succes te maken?
- Is er een passende governance- en projectstructuur waarin de belangrijkste rollen zijn verdeeld?
- Zijn de juiste vaardigheden en capaciteiten binnen het projectteam beschikbaar?
- Wat is er nog nodig om de voorbereidingsfase in te kunnen gaan?

APPENDIX C

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de review zijn geraadpleegd.

AO verslag PGB 21 november 2013
Brief governance
CIO advies 2013
Evaluatie 1e fase pilot Trekkingsrecht
Kamerbrief 2012, fraude aanpak zorg
Memo invoeringsmodel trekkingsrecht
Notitie over pilot trekkingsrecht
Plan van aanpak SVB
Regeling PGB onder AWBZ
Roadmap trekkingsrecht SVB
Verslag werkgroep december 2013, februari 2014
Voortgangsrapportage intern, oktober 2013
Verslag stuurgroep trekkingsrechten 10032014
Verslag stuurgroep trekkingsrechten 10122013
Begroting SVB 2014
Toelichting begroting SVB 2014
Brief DGLZ aan SVB reactie roadmap
Verslag TR PGB versie 0.4 definitief VNG/KING
Oplegnotitie verslag TR PGB